Deutscher Bundestag **Drucksache 15/1733**
15. Wahlperiode 15. 10. 2003

Bericht

des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) gemäß § 96 der Geschäftsordnung

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 15/1516 –

Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Bericht der Abgeordneten Hans-Joachim Fuchtel, Otto Fricke, Volker Kröning und Anja Hajduk

Mit dem Gesetzentwurf soll die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige zu einer Grundsicherung für Arbeitssuchende und einer intensiveren Unterstützung der Hilfebedürftigen bei der Eingliederung in Arbeit zusammengeführt werden.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll von der Bundesanstalt für Arbeit im Auftrag des Bundes erbracht und aus Steuermitteln des Bundes finanziert werden.

Darüber hinaus soll eine dem Arbeitslosengeld II vorgelagerte einkommensabhängige Leistung, die zusammen mit dem Kindergeld und dem auf Kinder entfallenden Wohngeldanteil den durchschnittlichen Bedarf von Kindern an Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld abdeckt, eingeführt werden.

Des Weiteren soll zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes bestimmt werden, dass Transferleistungsempfänger kein Wohngeld erhalten. Ihre Unterkunftskosten sollen ausschließlich auf der Grundlage des jeweiligen Leistungsgesetzes abgedeckt werden. In diesem Zusammenhang soll in den Leistungsgesetzen ein teilweiser Ausschluss der Rückforderung verankert werden.

Im Übrigen sollen im Wesentlichen die Einkommensermittlungs- und Verfahrensvorschriften des Wohngeldgesetzes und des Wohnraumförderungsgesetzes sowie das Erste Buch Sozialgesetzbuch geändert werden.

Der Gesetzentwurf hat folgende finanzielle Auswirkungen auf die Gebietskörperschaften und die Bundesanstalt für Arbeit:

	Juli – Dez. 2004	2005	2006	2007
	in Mrd. Euro, + Belastung/ - Entlastung			
Bundesanstalt für Arbeit				
Entlastung der BA bei Eingliederungsleistungen Personalkosten, Unterhaltsgeld	– 3,1	– 6,2	– 6,2	– 6,2
Belastung der BA durch Aussteuerungsquote	3,1	5,9	5,6	5,2
Saldo der Be-/Entlastung der BA	**0,0**	**– 0,3**	**– 0,6**	**– 0,9**
Länder				
Entlastung der Länder bei Eingliederungsleistungen für erwerbsfähige Bezieher von HLU	– 0,3	– 0,5	– 0,5	– 0,5
Mehrausgaben der Länder für Wohngeld aufgrund der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende	0,3	0,6	0,5	0,5
Minderausgaben der Länder für Wohngeld aufgrund der Vereinfachung des Wohngeldrechts	– 1,2	– 2,5	– 2,4	– 2,4
Belastung der Länder durch Verminderung des Umsatzsteueranteils der Länder	1,2	2,4	2,3	2,4
Saldo der Be-/Entlastung der Länder	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Kommunen				
Entlastung der Kommunen durch Wegfall der Sozialhilfeausgaben für Erwerbstätige	– 5,8	– 11,6	– 11,6	– 11,6
Belastung der Kommunen durch die Übergangsregelung der Grundsicherung für Arbeitsuchende	1,8	2,5	1,7	0,0
Belastung der Kommunen durch höhere Ausgaben für Unterkunftskosten für verbleibende Sozialhilfebezieher und Bezieher von Grundsicherung aufgrund der Vereinfachung des Wohngeldrechts	0,6	1,3	1,3	1,3
Belastung der Kommunen durch Verminderung des Umsatzsteueranteils der Länder *	1,5	5,3	6,2	7,8
Saldo der Be-/Entlastung der Kommunen zur Stärkung der Investitionskraft und zum Ausbau der Kinderbetreuung	**– 1,9**	**– 2,5**	**– 2,5**	**– 2,5**
Bund				
Belastung des Bundes durch Grundsicherung für Arbeitsuchende	15,2	26,3	24,2	23,7
Entlastung des Bundes durch die Übergangsregelung der Grundsicherung für Arbeitsuchende	– 1,8	– 2,5	– 1,7	0,0
Entlastung des Bundes durch den Wegfall der Ausgaben für Arbeitslosenhilfe	– 6,7	– 12,8	– 12,2	– 12,4
Entlastung des Bundes durch Kompensation von BA	– 3,1	– 5,9	– 5,6	– 5,2
Minderausgaben des Bundes für Wohngeld aufgrund der Vereinfachung des Wohngeldrechts	– 1,2	– 2,5	– 2,4	– 2,4

* Es wird davon ausgegangen, dass die Länder die Belastungen durch Abgabe von Umsatzsteuerpunkten bei den Kommunen refinanzieren, soweit sie nicht Entlastungen der Länder ausgleichen.

	Juli – Dez. 2004	2005	2006	2007
	in Mrd. Euro, + Belastung/ - Entlastung			
Belastung des Bundes durch höhere Ausgaben für Unterkunftskosten für Bezieher der Grundsicherung aufgrund der Vereinfachung des Wohngeldrechts	1,9	3,7	3,4	3,4
Entlastung des Bundes durch Kompensation von Ländern und Kommunen (Erhöhung des Umsatzsteueranteils des Bundes)	– 2,7	– 7,7	– 8,5	– 10,2
Saldo der Be-/Entlastung des Bundes	**1,5**	**– 1,6**	**– 2,7**	**– 3,1**
davon bereits in den Haushaltsplan eingestellt	1,5			
verbleibender Saldo der Be-/Entlastung des Bundes	**0,0**	**– 1,6**	**– 2,7**	**– 3,1**

Annahmen: Ökonomische Eckwerte des interministeriellen Arbeitskreises der Bundesregierung von April 2003, Verminderung der Zahl der Bezieher der neuen Leistung wegen intensiverer Betreuung (Effizienzgewinne) von 15 % ab 2006.

Die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende führt zur Einsparung von rd. 1,3 Mrd. Euro Personal- und Verwaltungskosten bei den Kommunen. Diesen Einsparungen stehen entsprechende Mehraufwendungen für Personal- und Verwaltungskosten bei der Bundesagentur gegenüber. Alle internationalen Erfahrungen belegen, dass eine entscheidende Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit nur mit einer intensiven Betreuung möglich ist.

Angestrebt wird ein Verhältnis zwischen Fallmanagern und Leistungsempfängern von 1 : 75. Im Vergleich zu den über 34 000 bisher bei der Bundesanstalt für Arbeit für Arbeitslosenhilfe und den Sozialhilfeträgern beschäftigten Mitarbeitern ist der zusätzliche Einsatz von ca. 11 800 Mitarbeitern erforderlich, um die Betreuungsrelation von 1 : 75 zu erreichen.

Den Mehrausgaben für die zusätzlichen Fallmanager stehen deutlich höhere Einsparungen durch eine Steigerung der Effizienz bei der verwaltungsmäßigen Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende gegenüber, die mittelfristig zu einem erheblichen Absinken der Zahl der Leistungsbezieher führen wird.

Mit zusätzlichen Kosten für die Wirtschaft, insbesondere für mittelständische Unternehmen, ist nicht zu rechnen. Negative Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind ebenfalls nicht zu erwarten.

Unter Berücksichtigung der vom federführenden Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit beschlossenen Änderungen ergeben sich die folgenden finanziellen Auswirkungen:

Ein großer Teil der Änderungsanträge behandelt lediglich redaktionelle Anpassungen und hat keine finanziellen Auswirkungen. Substantielle Folgen für den Bundeshaushalt ergeben sich aus Änderungen bei der Vermögensanrechnung (Artikel 1 § 12 Abs. 3) sowie aus der Anerkennung eines Mehrbedarfs für Kinder von Alleinerziehenden (Artikel 1 § 21 Abs. 3).

- Die Gewährung eines zusätzlichen Freibetrags für Altersvermögen (Artikel 1 § 12 Abs. 3) in Höhe von 200 Euro je vollendeten Lebensjahr bedeutet für den Personenkreis der bisherigen Empfänger von Arbeitslosenhilfe Mehrausgaben für den Bund in Höhe von rd. 150 Mio. Euro p. a.; für die bisherigen HLU-Empfänger werden die voraussichtlichen Mehrkosten auf ca. 40 Mio. Euro p. a. geschätzt. In der Summe entstehen für den Bund also Mehrkosten in Höhe von rd. 190 Mio. Euro.
- Die private Altersvorsorge befindet sich allerdings erst im Aufbau; der geschätzte Mehrbedarf wird daher in voller Höhe erst im Jahr 2006 wirksam.
  Geschätzte Mehrkosten für den Bund:

  1.7. – 31.12. 2004: 75 Mio. Euro

  2005: 180 Mio. Euro

  2006: 190 Mio. Euro

  2007: 190 Mio. Euro

  In gleicher Höhe werden die im Finanztableau ausgewiesenen Ansätze für Eingliederungsleistungen reduziert.
- Die Erhöhung der Mehrbedarfszuschläge für Kinder von Alleinerziehenden (Artikel 1 § 21 Abs. 3) führt für die heutigen HLU-Bezieher beim Bund zu Mehrausgaben in Höhe von insgesamt ca. 54 Mio. Euro. Für heutige Alhi-Bezieher entstehen weitere Mehrausgaben in Höhe von ca. 20 Mio. Euro. Geschätzte Mehrkosten insgesamt für den Bund:

  rd. 74 Mio. Euro p. a.

  Etwa in gleicher Höhe werden allerdings die Ausgaben für Grundsicherung für Arbeitsuchende gegenüber der bisherigen Schätzung geringer ausfallen, da im Entwurf des Vierten Gesetzes für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt gegenüber dem BSHG die unterschiedlichen Regelsätze für Kinder von bislang vier auf zwei reduziert werden. Für Kinder unter sieben Jahren werden die Regelsätze künftig höher, für Kinder von sieben bis unter 18 Jahren werden sie dagegen etwas niedriger sein. Der finanzielle Mehraufwand aufgrund der erhöhten Mehrbedarfszuschläge wird dadurch ausgeglichen.

Die weiteren wesentlichen Änderungen am Gesetzentwurf haben keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen:

- Eine Reihe von Klarstellungen in den Formulierungen tangiert zwar den Kreis der Leistungsberechtigten bzw.

deren Vermittlungsmöglichkeiten und damit ggf. die Dauer des Verbleibs in der Leistung. Da sie aber das grundsätzlich Gewollte lediglich klarer zum Ausdruck bringen, sind theoretisch denkbare finanzielle Auswirkungen im Finanztableau bereits berücksichtigt.

Dies gilt u. a. für

– Artikel 1 § 8 Abs. 3 (Leistungsberechtigung von Ausländern mit nachrangigem Arbeitsmarktzugang);

– Artikel 1 § 10 Abs. 1 Nr. 3 (Zumutbarkeit einer Beschäftigung nur bei Sicherstellung der Betreuung von Kindern);

– Artikel 1 § 10 Abs. 1 Nr. 5 (Zumutbarkeit einer Beschäftigung nur bei tariflichem bzw. ortsüblichem Arbeitsentgelt);

– Artikel 1 § 65 Abs. 4a (Übertragung des § 428 SGB III für einen begrenzten Zeitraum auf das SGB II).

- Die Ergänzung der Leistungen zur Eingliederung um die Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsgelegenheiten nach dem Vorbild des § 19 Abs. 1 BSHG (Artikel 1 § 16 Abs. 4) erweitert das Spektrum der Eingliederungsinstrumente der Job Center, ohne dass damit der finanzielle Ansatz für Eingliederungsleistungen tangiert wird.

Hinsichtlich einer Abschätzung der finanziellen Auswirkungen der Einschränkung des Unterhaltsrückgriffs auf Verwandte ersten Grades (Artikel 1 § 33 Abs. 2 Satz 1) spricht gegen die Annahme, dass hierdurch erhebliche finanzielle Mehrbelastungen entstehen, dass das System der Grundsicherung für Arbeitssuchende darauf ausgerichtet ist, Leistungsberechtigte wieder in das Erwerbssystem zu integrieren. Diese sind verpflichtet, alles zu tun, den Eingliederungsprozess zu unterstützen. Nach der Rechtsprechung sind für solche Fälle strenge Anforderungen an die Beurteilung zu stellen, ob ein Unterhaltsanspruch gegen Eltern oder Kinder besteht. Hinzu kommt, dass Unterhaltsansprüche – nicht nur für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, sondern auch für die ebenfalls leistungsberechtigten Personen, die mit ihnen in der Bedarfsgemeinschaft leben – in der Praxis häufig nur in langwierigen Prozessen durchsetzbar sind.

Ebenso fehlt es für eine Abschätzung der finanziellen Auswirkungen an verlässlichen Informationen. In der Arbeitslosenhilfe spielt der Unterhaltsrückgriff bislang keine finanziell bedeutsame Rolle. Für Empfänger von Sozialhilfe ist er grundsätzlich möglich, über die tatsächliche Nutzung des Unterhaltsrückgriffs liegen keine ausreichenden statistischen Daten vor. Es fehlt ebenso an Informationen darüber, für wie viele Haushalte der Rückgriff grundsätzlich möglich wäre.

Für die Grundsicherung für Arbeitssuchende sind für die Jahre 2004 bis 2007 auf der Grundlage der Änderungsanträge folgende Ausgaben zu erwarten

Finanzielle Auswirkungen der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende

	Juli-Dez. 2004	2005	2006	2007
	in Mrd. Euro, + Belastung/- Entlastung			
Grundsicherung für Arbeitsuchende				
Transferleistungen	**7,3**	**11,2**	**10,2**	**10,0**
davon Grundleistung	5,9	10,3	9,5	9,2
Zuschläge	0,5	0,8	0,8	0,8
Kosten der Übergangsregelung	0,9	0,0	0,0	0,0
Sozialversicherungsbeiträge	**3,0**	**5,2**	**4,7**	**4,6**
davon Rentenversicherung	1,26	2,20	2,03	2,02
Krankenversicherung	1,57	2,63	2,37	2,26
Pflegeversicherung	0,19	0,33	0,30	0,30
Eingliederungsleistungen	**3,0**	**6,0**	**5,5**	**5,4**
Personal und Verwaltung	**1,5**	**3,2**	**3,0**	**3,0**
Summe der Ausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende	**14,8**	**25,5**	**23,5**	**23,0**
Mehrausgaben des Bundes für Wohngeld für bisherige Arbeitslosenhilfebezieher*	**0,3**	**0,6**	**0,5**	**0,5**
Ausgaben des Bundes für Kinderzuschlag	**0,12**	**0,22**	**0,20**	**0,19**
Mehrausgaben des Bundes für Bafög	**0,01**	**0,02**	**0,02**	**0,02**
Summe der Kosten der Grundsicherung für den Bund	**15,2**	**26,3**	**24,2**	**23,7**
Wegfall der Arbeitslosenhilfe (Entlastung des Bundes)	-6,7	-12,8	-12,2	-12,4
Wegfall von Eingliederungsleistungen, Unterhaltsgeld, Personalkosten für bisherige Arbeitslosenhilfebezieher	-3,1	-6,2	-6,2	-6,2
Wegfall der Sozialhilfe (Entlastung der Kommunen)	-5,8	-11,6	-11,6	-11,6
Mehrausgaben der Länder für Wohngeld für bisherige Arbeitslosenhilfebezieher*	0,3	0,6	0,5	0,5
Entlastung der Länder bei Eingliederungsleistungen für erwerbsfähige Bezieher von Sozialhilfe	-0,3	-0,5	-0,5	-0,5
Summe der Kosten der Grundsicherung über alle Körperschaften	**-0,4**	**-4,3**	**-5,8**	**-6,5**

Annahmen: Ökonomische Eckwerte des interministeriellen Arbeitskreises der Bundesregierung von April 2003, Verminderung derung der Zahl der Bezieher der neuen Leistung wegen intensiverer Betreuung (Effiziengewinne) von 15% ab 2006

* hier noch ohne Auswirkungen der Reform des Wohngeldgesetzes

Der Haushaltsausschuss hält den Gesetzentwurf mit den Stimmen der Koaltionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der FDP für mit der Haushaltslage des Bundes vereinbar.

Die Finanzplanung des Bundes für die Folgejahre ist entsprechend fortzuschreiben.

Dieser Bericht beruht auf der vom federführenden Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit vorgelegten Beschlussempfehlung.

Berlin, den 15. Oktober 2003

Der Haushaltsausschuss

Manfred Carstens (Emstek)
Vorsitzender

Hans-Joachim Fuchtel
Berichterstatter

Otto Fricke
Berichterstatter

Volker Kröning
Berichterstatter

Anja Hajduk
Berichterstatterin



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333